

西方国家地方自治比较

韩雪峰

(厦门大学 政治学与行政学系,福建 厦门 361005)

摘 要:西方国家普遍实行地方自治,各国的自治制度有许多共同之处,但是由于各国的历史传统、文化背景、政治和经济发展的不同而呈现出各自的特点。上世纪七八十年代起,西方国家地方自治制度出现新的发展趋势,即中央政府与地方自治政府之间结成合作伙伴关系,地方自治政府逐步向社区下放权力。

关键词:西方国家;地方自治;比较;中央与地方;政府与社区

中图分类号:D523.5 **文献标识码:**A **文章编号:**1004 - 1605(2003)05 - 0034 - 05

地方政府是中央政府的对称,在单一制国家中,中央政府之下的各级政府都是地方政府;在联邦制国家中,构成联邦的州则不能称为地方政府。西方国家普遍实行地方自治。所谓地方自治制度,是指中央政府依法将一部分涉及地方利益的权力及行使这些权力所必需的物质手段转交给直接普选产生的地方自治机关,由该自治机关对本地区自治范围内的公共事务实行自主管理的一种制度。西方国家的自治制度有许多共同之处,但是由于各国的历史传统、文化背景、政治和经济发展的不同,而呈现各自的特点。

一、西方国家地方自治制度的共同点

1. 由宪法或法律划定地方自治的范围和职权。和权力下放不同,地方自治政府的权限是由宪法或法律规定,非经法律允许,中央政府不得干涉地方政府自治范围内的事务。西方各国都有关于地方自治的法律。如英国的 1972 年《地方政府法》、日本《地方自治法》、法国《市镇、省和大区的权利和自由法》、德国的 1949 年《基本法》,等等。法律一般规定地方自治政府的管辖范围、组织机构以及自治权限。地方自治政府管理范围的划分遵循一些原则,如历史传统、天然形势、人口分布、经济状况、国防需要、政治目的、建设计划,等等。法律在划分中央与地方权限时,也遵循一条原则:既要维护国家主权的统一,

又要发挥地方能动性。中央应当保留维护主权、负责制定全国性的经济和社会政策、采取行动确保全国团结方面的职权;地方自治政府则承担和人民关系密切的事项,如教育文化、医疗卫生、住房、环境保护、城市规划,等等。

2. 地方自治政府既承担自治范围内的事务,同时也承担一部分中央委托的事项。地方自治政府管理的区域是国家领土的有机组成部分,中央政府颁发的全国性法律同样适用于自治政府管理的区域,遵守并执行这些法律是自治政府管理的题中之义。另外,中央政府某些职权的实施也必须通过各级地方政府层层落实才能实现。所以地方政府既执行自治范围内的事务,同时又承担一部分中央委托的事项。从这个角度看,地方政府具有双重性质:一方面具有国家机关性质,另一方面具有自治法人的资格。

3. 地方自治政府可以通过法律手段抵制中央干预地方自治范围内的事务。有关地方自治的法律虽然划定地方政府独立负责处理地方性事务的权限,但是中央与地方关系的天平往往向中央一方倾斜,地方自治政府的弱势削弱了地方政府权限。因此,西方各国在法律上做了一项制度安排,即当地方认为中央干涉其自治事务时,可以向最高法院或专门法院申诉,由法院进行裁决。例如,德国《基本法》第 93 条第一款第 4 项(乙)特别规定:联邦宪法法院在

[作者简介]韩雪峰,(1978 -),男,广东番禺人,厦门大学政治学与行政学系,研究方向为公共管理和政策分析。

镇或联合乡就其根据第 28 条应享有的自治权受到州法以外的法律的损害,向相应的州宪法法院提出申诉时,对违反宪法的申诉可进行裁决。正是由于有这一制度安排,使得地方政府在强大的中央面前得以维护其合法权限。

4. 地方政府上下级之间没有行政隶属关系,只有法律上的平等关系和实际管理中的指导关系。各地方政府的自治权限均来源于地方自治法律的规定,所以它们在法律上地位平等。可是,现实中上一级地方政府包含下一级政府的管理区域,上级政府有义务和权利协调并指导下级政府的活动。

二、西方国家地方自治模式的比较

虽然西方各国的地方自治制度具有许多共同点,但是由于各国的历史传统、文化背景、经济和政治发展水平的不同,地方自治的形式体现出各国的特点。一般来说,西方国家地方自治可以分为以英美为代表的先天自发型模式和以法国为代表的后天习得型模式。

1. 先天自发型模式。先天自发型模式的国家一般具有浓厚的地方自治传统。英国素有“地方自治之母”的称号。早在撒克逊时期,乡村人民就具有自治的意识。12、13 世纪时,富裕的城市用金钱向国王购买自治权。到 13 世纪时,大城市基本上都已经享有英王颁发的特许状,称自治市,有自主管理权,建立市法院并有自己的法官,就地处理地方争端,以及有权派出代表出席全国议会。市民自治机构处理地方公共事务,管理地方财政的传统在 17 世纪英国移民渡海前往北美建立殖民地时又被带到了北美。新英格兰地区的地方自治制度尤其发达。各个乡镇任命自己的行政官员,规定自己的税则,征收并分配自己的税款。凡是涉及全体居民利益的事务,均由在公众场所召开的公民大会讨论决定。正像法国人托克维尔所说的:“在美国,乡镇成立于县之前,县又成立于州之前,而州又成立于联邦之前。”这种历史背景为美国的地方自治制度奠定了坚实的基础。

先天自发型模式的国家自治程度高,地方享有广泛的自治权。在英国,自治权基本上是由中央以立法授权的方式赋予地方的。英国地方政府享有的权力主要包括:地方政府有权根据地方实际对议会通过的某一法律规定地方规章,同时也有权向议会提出私法律;地方政府对地方公共事务具有行政管理权;地方政府可依据地方政府法和其他法律征收地方税及其它费用;地方政府掌握地方全部的人事

管理权;地方政府有权控制地方选举。自治宪章是美国地方自治制度的重要的法律基础。关于自治市与州的权力划分问题一直存在争议,最后双方达成共识和妥协:地方性事务由地方自治体管理;全州性问题,例如公共安全、打击犯罪、公共卫生、交通管理、一般性的公民福利等,由州政府管理。在立法上,如果州立法与地方性立法对全州性问题发生冲突,则州法优先;对于纯粹的地方性问题,则不得制定州法。例如,加利福尼亚州宪法规定:“市宪章有权规定该市可以制订并执行的有关地方性事务的一切条例与规章,但应符合该宪章所限定的范围;有关其他事务的立法应符合一般性法律。”根据加州宪法,下列事务可以在自治宪章中予以规定:(1) 市警察的设置与管理;(2) 市的全部或部分的下属行政机构;(3) 市政选举的组织;(4) 市公务员的人事管理。

2. 后天习得型模式。法国是后天习得型模式的典型代表,通过分析法国地方自治制度的演变过程,可以从中了解该模式的一般特点。法国传统上是一个中央集权制国家。但法国大革命后,随着社会经济和民主政治的发展,地方自治制度在法国传统的中央集权制上深深地扎下了根,经过多次反复,它终于顽强地生存下来。到现代,地方自治作为法国政治体制发展的一个趋势已经不可逆转。

法国大革命前,地方的管理制度基本上是在中央集权制的基础上,随着封建专制制度的发展,其地方管理制度也在不断地发展。1789 年,法国大革命爆发后,法国的地方管理制度大体经历了三次重大的改革。第一次是法国大革命后,废除了封建式的中央集权的地方管理体制,建立了新的中央集权的政治和行政管理体制。在新体制下,地方政府由地方选民通过选举产生,在中央授权的基础上独立地进行一定范围的地方管理,如处理行政方面的争议、征收直接税收,以及治安方面的裁决等。第二次地方管理体制的重大改革是在拿破仑·波拿巴建立了军事独裁之后。拿破仑取消了地方选举制度和地方自治权,导致在地方政府官员任免制方面的重大变革,从省长到普通官员都由中央政府任命,且大部分省长直接由拿破仑·波拿巴决定。第三次重大的改革是在 1981 年法国社会党上台执政后进行的。在法国地方政府改革的历史上,这是一次力度较大的改革,其基本目标就是要实现地方政府管理的民主化,即以民主监督、公民参政议政、自治管理等权力下放的形式来扭转几个世纪来法国一直实行的中

央高度集权式的地方管理制度,实行新的公民制度。1982年3月法国国民议会通过了《市镇、省和大区的权利和自由法》,并正式予以颁布,逐步实行分期分批的权力下放。

法国地方自治制度的发展和先天自发型模式不同,它不是建立在市民浓厚的自治意识基础之上,而是实践资产阶级伟大思想家民主思想的结果。19世纪法国著名思想家托克维尔在两部经典著作《论美国的民主》和《旧制度和大革命》中提出地方自治的三个理由:效率、民主、自由。这为以后的理论家们普遍接受,反复引用并不断补充,至今成为法国地方自治改革的指导方针。

实行地方自治,一个最浅显的理由是:提高行政质量及行政效率。在中央集权的行政体制下,由于一切重要决定都须由中央做出,地方行政没有必要的决策权,因此造成大量的公文往来,层层审批的繁琐手续,行政机构的臃肿,官僚主义习气的蔓延,行政人员责任心的丧失以及整个行政机器效率的低下。另一方面,由于中央进行决策的官员不可能对地方事务的详细情况及当地人民的利益有真正的了解和切身的体会,他们做出的决定也不一定符合实际,切实可行。而要改变这些情况,提高行政效率并使决定符合实际情况,就必须进行地方分权改革,将地方事务的决策权下放到当地人民及其代表的手里。然而,在地方自治的理论动因中,虽然有行政效率的因素,但主要的还是政治因素:民主与自由。法国总统密特朗在1990年一次讲话中总结说:“地方分权本身并不是目的,它也不仅仅是对曾长期支配我国的中央集权传统的否定。它之所以重要,是因为它是自由的支柱,因为它是民主的一个工具。”在目前世界上,由于技术原因无法在全国范围内实行直接式民主,因此通过地方自治,在一个较低的层次上,一个较小的范围内,居民们对自己身边的事务可以直接发表意见,亲自做出决定,这就是人们将地方自治与民主联系起来的主要原因。不过,地方自治的主要理由不仅在于增进民主,而且还在于保障人民的自由。民主与自由是有着明确区别的。民主制的主要内容是平等,是人与人之间身份的平等。它既是民主制得以诞生的条件,又是民主制带来的结果。但是这种民主,特别是这种民主制下的平等,并不简单地等同于自由。因为自由并非某一特定的社会,包括民主社会的专利,而民主制虽然完全可能导致自由,却并不能保证自动导致自由。处理得不好

的话,它甚至可能构成对自由的威胁。总之,对托克维尔来讲,实行地方自治的核心理由,既不在于提高行政效率,也不在于促进民主,而在于保障自由。托克维尔的地方自治思想成为当代法国超然于党派斗争之上的共识。在这一思想的指导下,法国地方政府自治制度终于冲破中央集权的传统,生机盎然地茁壮成长。1982年的《市镇、省和大区的权利和自由法》,扩大了市镇、省及大区与国家之间的权限职责,扩大了地方事务的范围。1992年通过的《共和国地方行政法》是有关地方自治改革的一项最新的重要法案。这次地方自治改革的主要内容可以概括为三个方面:(1)省及大区的地方事务的决定权由中央任命的省长及大区长官手中转到民选产生的省或大区议会的手中,同时中央及其在地方的代表对地方议会决议的监管权也被取消。(2)进一步明确中央与地方之间的权力划分。许多过去由中央负责的涉及地方利益的事务改为交给地方管理。(3)向地方提供了行使其新职权的必要物质手段,特别是在财力及人力方面。自1992年地方自治10周年时起,法国政治学界已经开始探讨它的实际执行情况及得失。他们的一致意见是:这场被称之为法国“行政及日常生活中的静静的革命”的改革虽然尚有改进、完善之处,但总的来看,基本实现了预定目标。“进行10年的地方分权改革……深刻地改变了我们这个中央集权的国家传统。……它深刻地改变了决策及行政系统,……并构成了国家改革的一个重要组成部分。”事实上,它不仅改变了中央与地方的关系,改变了法国行政及政治生活的结构,还或多或少地改变了法国的政治文化。这一切的变化都是法国人实践托克维尔地方自治思想的结果。

三、西方国家地方自治的发展新趋势

1. 中央政府和地方自治政府之间建立新型的伙伴合作关系。自上世纪70至80年代开始,中央政府与地方自治政府之间建立了一种新型的伙伴合作关系。主要表现为:第一,中央政府对地方自治政府的财政补助占地方财政的比重越来越高,地方自治政府利用中央财政补助执行经济、社会管理职能;第二,中央政府积极介入地方自治政府之间的协调管理事务,降低地方自治政府之间协调的成本。中央政府与地方自治政府新型的伙伴合作关系的产生,是政府经济、社会管理职能日益扩展以及社会经济发展的客观结果。

首先,现代经济发展总是建立在市场经济体制

的基础上,而市场经济的健康运行又要求政府在其中发挥应有的作用。一般来说,政府干预经济发挥五个方面的作用:(1)宏观调控国家经济;(2)提供社会所需的公共物品;(3)消除影响市场发展的外在效应;(4)维护市场秩序;(5)对收入及财产进行再分配,缩小贫富差距。政府在加强经济干预的同时,触角已经深入到社会的各个方面。政府社会管理的内容主要有:社会治安、社会保障、社会公共事业、社会医疗卫生、环境保护,等等。社会服务内容的多样化、细微化,使得中央政府倾向于利用地方政府作为提供大部分社会服务的工具。而且,中央政府的许多经济管理职能也只有通过地方自治政府的执行才能实现。可是,自治政府因为自身规模有限,财力不足,根本无法履行日益扩张的职能。因此,地方自治政府对中央的财政补助的依赖度越来越高。例如英国地方财政主要有三大财源:中央拨款、地方税、公共和私人贷款。1975年,英国各地区的中央拨款、地方税和贷款三大财源在其财政收入中所占比例为:苏格兰是77%、22%和23%;英格兰和威尔士是52%、29%和19%。

其次,现代经济的迅速发展必然导致城市化的飞速发展。西方国家城市化进程可以分为三个阶段:第一阶段是20世纪之前,城市发展仅局限在一些经济相对发达的中心城市。第二阶段的20世纪初到60年代,一些规模较大的城市超越原有的地域界线,向周边扩展,将周围地区纳入城市化轨道,并与中心城市紧密相连,融为一体,这就形成大都市区。第三阶段是20世纪60年代至今,出现了大都市连绵区(或称巨大城市带)。所谓大都市连绵区,即是由数千英里高速公路连接的连绵不断的数个大都市复合体,它标志着大都市区的发展进入了一个更高的层次。美国目前已经有三个成型的大都市连绵区:东北部大西洋沿岸巨大城市带,是以纽约为中心,北起波士顿,南至华盛顿特区,沿大西洋沿岸跨越十个州;中西部大湖区巨大城市带,是以芝加哥为中心,东起匹兹堡、布法罗、克利夫兰、底特律,西达圣路易斯,中有密尔沃基、哥伦布,南绕五大湖呈半月形;太平洋沿岸巨大城市带,以旧金山和洛杉矶两大都市区为主体,从北部的圣克拉门托向南一直延伸到圣迭戈,这三个巨大城市带的人口几乎相当于全国总人口的一半。大都市,或者大都市连绵区的发展,客观上要求大都市区内的地方自治政府在交通运输、基础设施建设、辖区范围的划定和管理,以

及大城市与郊区之间经济发展、地方财政平衡、环境保护等方面相互配合。然而,现有的地方自治政府规模根本不能满足这些需要。因为西方国家地方自治政府的规模是19世纪开始形成的,先天的管辖范围一般比较狭小,而且不同自治政府的人口规模也存在着巨大差异。如美国德克萨斯州的拉温县,居民不到200人,而加利福尼亚州洛杉矶县的居民则多达700万人。

其实,中央政府和地方自治政府新型伙伴合作关系的形成是有其客观性的。第一,中央政府对国民经济干预的范围越来越广,程度越来越深。国民经济发展战略,只有中央政府才有能力制订,而地方政府则缺乏对宏观经济的有效把握。除了制订战略,中央政府也有实施战略的责任和义务,只有加强和地方的联系,中央才能有效整合全国资源,实现战略目标。第二,实行财政上完全的地方自治,实际上会导致承认区域之间的不平等。各地区间的不平衡发展是一个客观事实,中央政府只有实行财政转移支付手段,在富裕地区和贫穷地区之间进行调配,缩小地区间差距,才能防止国家走向分裂。

2. 地方自治政府部分权力向社区下放。地方自治的本质是由当地居民自己管理自己的事务。但是,在实际操作过程中,中央下放给地方的自治权力,并没有直接落在当地居民手中,而是被各地民选产生的官员和议员截留了。他们利用手中的自治权力和自治区域内各群众性自治组织——社区,结成控制与被控制的关系。一般地,地方自治政府的民选官员发现问题,制定政策,然后向社区民众公布政策方案,最后由各社区按照政策安排执行。在自治政府与社区的关系中,社区完全沦为政府机构执行机关的一部分,它作为群众性自治组织的功能荡然无存。地方自治政府和社区的这种传统关系,在科学技术飞速发展、公民权利意识高度觉醒的今天,已经面临困境。特别在新公共管理运动进行政府再造的背景下,在面临财政压力和政府低效的批判下,地方自治政府开始逐步向社区下放权力。

政策是地方自治政府开展工作的主要手段。政策过程是政治系统与其外部环境之间信息、问题、能量的输入、转换和输出过程,一般包括以下环节:问题发现——建立政策议程——政策规划——政策选择——政策合法化——政策执行——政策评估。根据公民参与在政策过程不同环节之间的介入,自治政府向社区下放权力可以分为五个阶段:第一阶段,

政策方案的知晓者。在这一阶段里,公民参与在政策选择之后,政策合法化之前。政府官员召开政策听证会,向在座公民介绍、宣传新政策,公民可以对已经做出的决策提出修改的意见和建议。不过更多情况下,官员召开听证会的目的还是让公众接受已经做出的决策,大有“理解的要执行,‘暂时’不理解的也要执行”之意。这样的听证会,民主参与实质上被行政主导所代替,因此,公民对自治政府的这一做法越来越感到不满。第二阶段,政策选择的参与者。由于对作为政策方案知晓者角色的不满,公众强烈要求改变听证会在政策过程中的位置,于是政府把听证会安排在政策选择之前,政策规划之后。这时候,公众可以在听证会上对政府提出的各项备选方案进行辩论,选出大家满意的政策方案。不过又有人认为,公民对政策方案的可选范围还是由政府划定,民主性不高,提出公民不但可以对方案进行选择,还可以集思广益,对政策方案进行设计。由此自治政府下放权力进入第三阶段——政策规划的参与者。民选官员们刚开始认为由社区制定政策方案是不可思议的事情,并对他们的能力表示怀疑。可是实践证明,社区所作的规划比民选官员做得更富创造性,这是因为当社区在政策规划中拥有发言权的时候,他们就得真正地对规划事项进行认真思考,通过对居民随机调查、访谈,最后提出解决问题的办法。社区参与政策方案设计的成功,使公众对社区承担更多的决策职能充满信心,有人甚至提出激进的口号——让社区取代政府。第四阶段,问题的发现者,并重构自治政府与社区的关系。社区参与政策规划的成功,让公众看到社区潜能的能力,有人提出社区不仅仅是政策的规划者,还应该是问题的发现者,因为“经历问题的人是社区,而不是政府职员”。至此,自治政府与社区的关系发生了翻天覆地的变化:自治政府从原来政策过程的主导者转变为政策方案的执行者,而社区的功能则是发现问题,然后把解决问题的方案交给政府严格执行。自治政府和社区在政策过程中地位此消彼长的过程,正是自治政府部分权力逐步向社区转移的过程。社区拥有更多的自治权,也反映了西方国家民主化向纵深发展的一个趋向。不过,“社区决策,政府执行”的模式受到政府的质疑和抵制,政府认为社区所作的决策虽然好,但在实际执行中花费太高,或者这一决策会在其他方面引起消极影响。因此政府下放权力进入第五阶段:社区发现问题,政府参与政策规划和选

择。

关于政府向社区下放权力,《再造政府》一书的第8章解释了其发生的原因:因为人们对控制自己环境比社区之外的某些当局(政府)更有热情、更加关切及更能负责任。社区拥有自治权有以下优点:社区对其成员比服务提供系统对其客户更加关切;社区比专业服务提供商更加了解自己的问题;专业服务提供商和官僚机构提供服务,而社区则解决问题;政府机构和专业服务提供商提供“服务”,而社区则提供“关爱”;社区比大型官僚服务机构更加灵活并更富创造性;社区比专业服务提供商花费更少;社区比官僚机构或专业服务提供商更能有效实施行为规范;社区关注能力,而服务系统则关注欠缺。

目前,自治政府向社区下放权力还处在不断的调整过程中。有人认为这一改革进程非常危险,因为社区根本无法取得成功。这是因为:一是有时候社区提出的政策方案根本不具备可操作性,或者执行费用很高;二是社区因内部不同利益派系的冲突而运转瘫痪;三是社区领导人和自治政府官员相互勾结,做出有损社区利益的事情;四是自治政府领导人制定法规,限制社区的活动能力。针对上述责难,奥斯本提出了几条解决途径:(1)给社区明确的契约。契约明确规定了哪些决策和任务交由社区控制,哪些不是,并详细说明社区的绩效期望。(2)利用顾客战略和后果战略,以使社区直接对顾客和民选官员负责,建立责任机制。(3)不断投资以提高社区管理自身事务的能力。(4)改变政府机构的文化,以使公共机构管理者和员工调适其角色、态度和期望,成为社区更好的伙伴。(5)利用组织授权使社区从政府中央行政部门的官僚要求中解放出来。

参考文献:

- [1]顾俊礼:《西欧政治》,经济科学出版社2001年版。
- [2]苏鹏飞:《从伯克利市宪章看美国地方自治制度》,载《美国研究》1999年第3期。
- [3]袁晖:《当代西方行政管理体制》,山东人民出版社2000年版。
- [4]许振洲:《法国的地方分权改革——理论动因与托克维尔》,载《欧洲》1995年第1期。
- [5]伊夫·梅尼,文森特·赖特:《西欧国家中央与地方的关系》,春秋出版社1989年版。
- [6]王旭:《大都市区化:本世纪美国城市发展的主导趋势》,载《美国研究》1998年第4期。
- [7]戴维·奥斯本,彼德·普拉斯特里克:《摒弃官僚制:政府再造的五项战略》,中国人民大学出版社2002年版。

责任编辑:钱国华